

Aan : de leden van de gemeenteraad  
C.c. : college van B&W, griffie  
Betreft : navolgonderzoek subsidiebeleid 2014  
Datum : 8 juli 2014

Geachte raad,

Eind 2009 bracht de Rekenkamer Tilburg de brief '*Subsidiebeleid: een pleidooi voor een kwantumsprong*' uit. Op basis van onderzoek adviseerde de Rekenkamer Tilburg aan de raad, het college de opdracht te geven een '*plan van aanpak voor een integrale en kwalitatieve verbeter slag*' op te stellen.

In het kader van een navolgonderzoek heeft de Rekenkamer Tilburg onderzocht op welke wijze deze aanbeveling '*op papier*' en in '*de praktijk*' is opgevolgd. Voor de praktijkcase is ervoor gekozen, om het procesverloop van de subsidieverlening voor het preventieve jongerenwerk, tegen het licht te houden. Het complete onderzoeksverslag is als bijlage bij deze brief gevoegd. Graag licht ik de belangrijkste conclusies van de Rekenkamer Tilburg toe. Tot slot kom ik met een aanbeveling richting de raad.

## Conclusies

### Het plan van aanpak is er gekomen

In de periode tussen juni 2010 en oktober 2011 zijn er vijf raadsvoorstellen, waaronder het gevraagde plan van aanpak, behandeld in de raad. In zijn algemeenheid concludeert de Rekenkamer Tilburg dat er '*op papier*' een aantal stappen voorwaarts is gezet, voor wat betreft de (be)sturing van het subsidieproces.

### Opvolging in de praktijk: niet alle voornemens worden al uitgevoerd

Echter, niet alle '*op papier*' geformuleerde voornemens zijn in '*de praktijk*' al opgevolgd. Zo is er in de afgelopen raadsperiode slechts een beperkt aantal kadernota's aan de raad voorgelegd. Verder heeft de Rekenkamer niet of nauwelijks rapportages aangetroffen over beleidsevaluaties en/of (subsidie)evaluaties en doorlichtingen bij instellingen. De raad ontvangt geen informatie over de doeltreffendheid of effecten van subsidies. Ook sluit de verantwoording over de subsidies niet aan bij de geformuleerde doelen in de programmabegroting. Sinds 2013 zijn de P&C-stukken geordend langs de bestuurlijke doelen, maar de aparte paragraaf subsidies is nog geordend langs de (traditionele) beleidsvelden. Alleen de geaggregeerde subsidiebedragen per beleidsveld worden weergegeven. De informatie in de onderliggende subsidiebundel is voornamelijk financieel van aard.

### **Case preventief jongerenwerk 2013: vooruitgang maar nog niet over de hele linie**

De kwaliteit van het subsidieproces laat voor de bestudeerde case zeker vooruitgang zien, met name in het beginstuk van het subsidieproces. Het preventief jongerenwerk is ondergebracht bij het programma van eisen (PvE) '*preventieve ondersteuning jongeren 2013*'. Dit PvE is integraal opgesteld en formuleert resultaten op het niveau van een compleet beleidsveld in plaats van op instellingsniveau. Het PvE formuleert beter dan voorheen, de door de gemeente gewenste resultaten, al is nog niet over de hele linie sprake van een SMART/kwantitatieve normering. De offerte en het subsidiecontract met ControurdeTwern sluiten beter aan op het PvE dan in 2009 werd geconstateerd. De Rekenkamer heeft in het sluitstuk van het subsidieproces nog een aantal tekortkomingen geconstateerd. Hoewel het inhoudelijk jaarverslag R-newt en R-newt+ 2013 prettig leest, volstaat het minder als verantwoordingsdocument dan het jaar daarvoor. Bovendien onthoudt de accountant zich voor het tweede jaar op rij van een oordeel over de geleverde prestaties, omdat hij zich daarover geen betrouwbaar beeld kan vormen. De oordeelonthouding heeft in 2012 geen gevolgen gehad voor de vaststelling van de subsidie.

## Aanbeveling

De bestudeerde case toont aan dat, hoewel er stappen gezet zijn op weg naar een resultaatgerichte sturing (met name aan de voorkant), er nog ontwikkelopgaven liggen met name met betrekking tot de verantwoording, evaluaties (beleid en/of afzonderlijke subsidies) en de informatievoorziening aan de raad.

De Rekenkamer Tilburg pleit niet voor een nieuwe aanpak of nieuwe maatregelen: het bestaande beleidskader en de wet- en regelgeving (waaronder de Algemene subsidieverordening) bevatten voldoende aanknopingspunten om tot een verder gaande verbetering van het subsidieproces te komen. Zo geldt bijvoorbeeld op grond van artikel 4:24 Awb een verplichting tot het eens in de vijf jaar publiceren van een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van subsidies. Tilburg kent een dergelijk periodiek verslag echter niet. In de lokale subsidieverordening is geregeld op welke alternatieve wijze het college wel aan deze verplichting wil voldoen: via het voorstel tot vaststelling van de gemeentelijke jaarrekening, bij de vaststelling van de evaluatie van kadernota's en bij de uitvoering van de 213a-onderzoeken. Het onderhavige navolonderzoek wijst echter uit dat in 'de praktijk' hier geen uitvoering aan wordt gegeven. De raad ontvangt geen informatie over de doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidieverlening. Om als raad regie te voeren op het beschikbaar komen van informatie over de doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidies, doet de Rekenkamer Tilburg daarom de volgende aanbeveling:

*Geef het college de opdracht om de raad periodiek te informeren over de doeltreffendheid en effecten van subsidies. Stel als raad(scommissie) hiertoe een rooster op, zodanig dat de grote subsidies beurtelings aan bod komen.*

De raad krijgt hiermee (naast de reguliere P&C-cyclus) een extra aangrijpingspunt om het effect van subsidieverlening af te zetten tegen de bestuurlijke doelen.

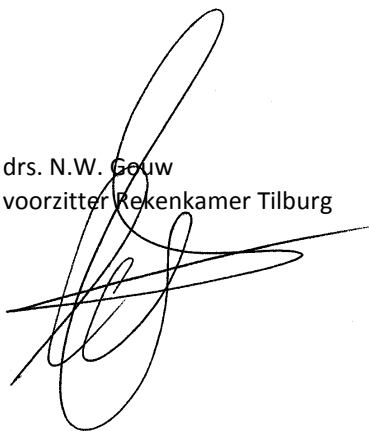
### Tot slot

De Rekenkamer Tilburg wil graag conclusies van het onderzoek toelichten aan de raad. Ik nodig u daarom van harte uit voor een informatiebijeenkomst op **dinsdag 26 augustus a.s. van 18.45 - 19.45 uur**. Deze bijeenkomst vindt plaats in de koffiekamer (Stadskantoor 1).

Ik hoop u daar te mogen begroeten.

Met vriendelijke groet,

drs. N.W. Geuw  
voorzitter Rekenkamer Tilburg



*Bijlage: Onderzoeksverslag navolonderzoek subsidiebeleid 2014*

## Navolgonderzoek: Rekenkamerbrief Subsidiebeleid 2014

### 1. Inleiding

Het gemeentelijk beleid wordt voor een deel via subsidieverstrekking aan instellingen en organisaties in de stad uitgevoerd. In totaliteit wordt circa 93<sup>1</sup> miljoen euro aan subsidies door de gemeente verstrekt. Het subsidie-instrument is een middel om vorm en inhoud te geven aan de realisatie van het gewenste beleid van de gemeente Tilburg. Daarbij gaat het om het realiseren van maatschappelijke effecten door derden met de inzet van publiek geld. Deze middelen moeten zo verantwoord, efficiënt en effectief mogelijk worden ingezet.

Eind 2009 heeft de Rekenkamer Tilburg onderzoek gedaan naar het subsidiebeleid. De bevindingen van dit onderzoek zijn verwoord in de Rekenkamerbrief *'Subsidiebeleid: een pleidooi voor een kwantumsprong'*<sup>2</sup>. De Rekenkamer Tilburg constateerde dat *'als het gaat om de betrokkenheid van de raad bij het subsidieproces, de rol van de raad marginaal is te noemen. Er zijn weinig aangrijpingspunten voor de raad in dat proces om zijn sturende en controlerende rol te vervullen. Door het ontbreken van beleidskaders is het voor de raad moeilijk de geformuleerde programma's van eisen tegen (politieke) doelstellingen af te zetten'*.

#### Onderzoeksvragen:

In het kader van een navolgonderzoek wil de Rekenkamer Tilburg weten hoe het staat met het opvolgen van de aanbevelingen uit het eerdere onderzoek. De RKT heeft de volgende vragen gesteld:

- Welke aanbevelingen zijn door de Rekenkamer Tilburg gedaan en welke zijn destijds door de raad overgenomen?
- Zijn de aanbevelingen door de raad en/of het college opgevolgd? Zo ja, op welke wijze zijn deze aanbevelingen op papier en in de praktijk opgevolgd?

#### Aanpak

Ter beantwoording van bovenstaande vragen heeft de Rekenkamer Tilburg een dossierstudie en een case-study uitgevoerd. Bestudeerd zijn de diverse nota's over het subsidiebeleid en kaderstelling door de raad. Daarnaast zijn verschillende P&C-stukken bestudeerd zoals de programmabegroting, de jaarstukken en subsidiebundel van 2013. Als case heeft de Rekenkamer Tilburg gekozen voor het preventief jongerenwerk<sup>3</sup>, wat onderdeel is van het Programma van Eisen (PvE) *'preventieve ondersteuning van jongeren 2013'*. De Rekenkamer Tilburg heeft binnen deze case o.a. het programma van eisen, de offerte, het contract en de verantwoording van ContourdeTwern bestudeerd. Alle bestudeerde stukken<sup>4</sup> zijn getoetst aan de hand van het in het oorspronkelijke Rekenkameronderzoek gehanteerde normenkader. Doel van het navolgonderzoek is om de raad inzage te geven in hetgeen er na het raadsbesluit over de Rekenkamerbrief is gebeurd. De bestudeerde case dient ter illustratie.

<sup>1</sup> Voor het begrotingsjaar 2013 was ruim 93 miljoen euro aan subsidieverstrekingen begroot. Uit jaarstukken 2013 valt te herleiden dat uiteindelijk in 2013 bijna voor 80 miljoen euro aan subsidie is verstrekt..

<sup>2</sup> Deze brief is behandeld in de commissie Modern Bestuur van 29 maart 2010 en de gemeenteraad van 19 april 2010.

<sup>3</sup> Strikt genomen betreft het de subsidieverlening voor 1) het 'preventief jongerenwerk' én 2) de subsidieverlening 'inzet op overlastgevende jongeren in de publieke ruimte 2013'; Vanwege de leesbaarheid van dit onderzoeksverslag wordt steeds gesproken over het 'preventief jongerenwerk'.

<sup>4</sup> De volgende documenten zijn bestudeerd: Collegebesluit Subsidieverlening aan de Twern 2012 (10 april 2012), PvE Preventieve ondersteuning van jongeren 2013 (collegebesluit 4 december 2012), Offerte ContourdeTwern preventieve ondersteuning jongeren (februari 2013), Collegebesluit: Subsidieverlening aan ContourdeTwern en Halt (2 juli 2013), Toekenningsbrief afdeling Sociaal aan ContourdeTwern (11 juli 2013), Jaarverslag R-newt en R-newt + 2012 (april 2013), Jaarverslag R-newt 2013 (april 2014), Jaarverslag ContourdeTwern 2013 (april 2014) en het document 'Grondslagen overzicht structurele en incidentele subsidies 2013 gemeente Tilburg (april 2014).

## **2. Raadsbesluit 19 april 2010 inzake Rekenkamerbrief Subsidiebeleid**

De Rekenkamer Tilburg formuleerde in haar Rekenkamerbrief een tweetal aanbevelingen ter verbetering van de kaderstellende en controlerende rol van de raad: Ten eerste adviseerde de Rekenkamer Tilburg de raad om het college een opdracht te geven om op basis van de in het rapport *'Stappen Voorwaarts'* gedane aanbevelingen een *'plan van aanpak voor een integrale en kwalitatieve verbeterslag'*, op te stellen. Daarnaast adviseerde de Rekenkamer om in de toekomst te gaan werken met het instrument visitatie.

De raad heeft de aanbeveling om een plan van aanpak op te stellen op 19 april 2010 overgenomen. De raad heeft deze aanbeveling middels een motie verder aangescherpt door aanvullend te vragen om een voorstel voor invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de raad in het subsidieproces. Ook vroeg de raad expliciet om aandacht voor de vormgeving van de publieke verantwoording. De raad heeft de tweede aanbeveling van de Rekenkamer Tilburg met betrekking tot het visitatie-instrument niet overgenomen. In plaats daarvan heeft de raad besloten om op basis van het plan van aanpak een discussie te voeren binnen de commissie Modern Bestuur over de wijze waarop zowel de kaderstellende als controlerende rol nader ingevuld kan worden.

## **3. Vervolg na raadsbesluit over Rekenkamerbrief**

In de periode na het raadsbesluit van 19 april 2010 is een aantal vervolgstappen gezet. De raad heeft in een relatief korte periode (juni 2010-oktober 2011) meerdere raadsbesluiten genomen ten aanzien van het subsidiebeleid en de kaderstellende rol van de raad:

- Plan van aanpak subsidiebeleid (juni 2010).
- Kadernota subsidiebeleid 2012-2016 (juni 2011).
- Versterking kaderstellende rol van de raad: kadernota's (juli 2011).
- Visiedocument P&C (oktober 2011).
- Algemene subsidieverordening (oktober 2011).

### **3.1 Plan van aanpak subsidiebeleid (juni 2010)**

In juni 2010 heeft het college, het plan van aanpak subsidiebeleid vastgesteld. Dit plan is gericht op het realiseren van een kwalitatieve verbeterslag van het gehele subsidieproces (van kaderstelling tot en met verantwoording). Het door het college vastgestelde plan van aanpak is besproken in de Auditcommissie van 12 juli 2010.

### **3.2 Kadernota subsidiebeleid 2012-2016 (juni 2011)**

De kadernota subsidiebeleid 2012-2016 heeft een instrumenteel karakter en expliciteert de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen raad en college ten aanzien van subsidieverlening. Naar aanleiding van gemaakte opmerkingen tijdens de commissievergadering<sup>5</sup>, heeft de wethouder toegezegd om in de kadernota, expliciet evaluatiecriteria op te nemen en daarbij ook de invulling van de publieke verantwoording te betrekken alsmede de monitoring van de vermogensontwikkeling. Deze toezegging is bij het eindvoorstel nagekomen. Het college gaf aan dat ze voornemens is om het subsidiebeleidskader in een cyclus van 4 jaren te gaan evalueren<sup>6</sup>. Tijdens de raadsbehandeling van de kadernota subsidiebeleid nam de wethouder Financiën de intentie van een door de TVP, CDA, TROTS en fractie Franken ingediende motie over *"om bij het raadsvoorstel over de aanpassing van de P&C-cyclus voorstellen te doen om de controlerende rol van de raad bij de subsidies te versterken, waarbij de vraag centraal staat in welke mate de verstrekte subsidies hebben bijgedragen aan doelen die de raad heeft vastgesteld"*.

---

<sup>5</sup> Het raadsvoorstel 'kadernota Subsidiebeleid 2012-2016' is besproken in de commissie Modern Bestuur van 27 juni 2011 en vastgesteld in de gemeenteraad van 4 juli 2011.

<sup>6</sup> De evaluatie richt zich op het werken met programma's van eisen, de opbouw van eigen vermogen bij instellingen, de publieke verantwoording en de beleidskaders. Daarnaast heeft het college in de kadernota subsidiebeleid opgenomen dat in 2014 een enquête wordt uitgezet onder instellingen m.b.t. hun ervaringen ten aanzien van de nieuwe subsidieverordening en de daarbij behorende richtlijnen.

### **3.3 Versterking kaderstellende rol van de raad: kadernota's' (juli 2011)**

In juli 2011 heeft de raad de nota '*versterking kaderstellende rol van de raad: kadernota's*' vastgesteld. Middels deze nota wordt een format<sup>7</sup> voor een kadernota vastgesteld. In deze nota wordt er tevens voor gepleit om de raad meer grip te laten krijgen op de lopende en te actualiseren kadernota's. Daarom is o.a. bepaald dat jaarlijks bij de jaarstukken een overzicht van kadernota's zal worden verstrekt als onderdeel van het onderzoeksplan 2013a.

### **3.4 Visiedocument P&C (oktober 2011)**

In oktober 2011 lag het raadsvoorstel 'Visie op Planning & Control' voor aan de raad. Het voorstel formuleerde de ambitie om '*op verzoek van en in overleg met de raad de overzichtelijkheid en inzichtelijkheid van subsidies te verbeteren*'. Voorafgaand aan de behandeling van het raadsvoorstel zond de Auditcommissie op 6 oktober 2011 een brief aan de raad waarin ze aangaf dat de eerder bij de kadernota subsidiebeleid gedane toezegging om voorstellen te doen om de controlerende rol van de raad bij subsidie te versterken (zie 3.2) niet vertaald was in het voorliggende visiedocument P&C. Deze brief leidde op dat moment niet tot een aanpassing van het raadsvoorstel.

### **3.5 Algemene subsidieverordening (oktober 2011)**

Tijdens de commissiebehandeling<sup>8</sup> gaven de fracties van TVP, SP, CDA, DAT, VVD en TROTS aan dat ze van mening waren '*dat artikel 4 van de voorliggende verordening in strijd is met hetgeen de wethouder heeft toegezegd bij de behandeling van de kadernota, namelijk het in de visie P&C doen van voorstellen voor de versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de raad bij subsidies, gecombineerd met hetgeen de Auditcommissie recent heeft opgemerkt over de toezegging in relatie tot de nu ontwikkelde visie P&C*'.

Bij het gewijzigde eindvoorstel is door het college een nieuw artikel 4 aan de verordening toegevoegd waarbij werd beschreven op welke wijze het college in de toekomst wil voldoen aan de in artikel 4:24 AWb opgenomen verplichting tot publicatie van een verslag over de doeltreffendheid en effecten van de verleende subsidies. Het college wil op volgende momenten verslag doen:

- a) In het voorstel tot vaststelling van de gemeentelijke jaarrekening<sup>9</sup> door de raad.
- b) Bij de vaststelling en evaluatie van kadernota's, waar subsidieverlening aan de orde is.
- c) Bij de uitvoering van onderzoeken als bedoeld in de 'verordening onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Tilburg 2003' voor zover deze betrekking hebben op beleidsterreinen waar subsidieverlening aan de orde is.

Bij de raadsbehandeling van de Algemene subsidieverordening heeft de raad nogmaals expliciet aandacht gevraagd voor de controlerende rol van de raad bij subsidieverstrekking. Dit heeft geleid (naast de hierboven genoemde aanscherping van het artikel over evaluatie) tot een toezegging om jaarlijks een lijst te publiceren van alle verstrekte subsidies met aanduiding van het bijbehorende doel dat de raad heeft vastgesteld.

## **4. Case Preventief Jongerenwerk<sup>10</sup>**

Ten behoeve van dit navolgonderzoek heeft de Rekenkamer Tilburg gekozen voor het bestuderen van één concrete case, namelijk de subsidie voor het preventief jongerenwerk. Ook in het oorspronkelijke onderzoek in 2009 is de subsidiëring van het Jongerenwerk geëvalueerd, naast de subsidieverlening voor Kinderstad en de Bibliotheek Midden-Brabant. Het is duidelijk dat uit deze case geen algemene conclusies kunnen worden getrokken, dat wil zeggen als er voor deze subsidie verbeteringen in het proces worden geconstateerd, impliceert dat niet dat dit ook voor alle andere subsidies geldt.

---

<sup>7</sup> Opvallend is dat dit format geen subsidieparagraaf bevat als standaard-onderdeel van een kadernota's. Immers in de korte daarvoor opgestelde kadernota subsidiebeleid 2012-2016 is bepaald dat "*om het subsidiebeleid in Tilburg goed te positioneren dienen de specifieke beleidskaders voorzien te zijn van een subsidieparagraaf waarin prioriteiten zijn opgenomen en wat wel en niet wordt gesubsidieerd*".

<sup>8</sup> Commissie Modern Bestuur d.d. 11 oktober 2011.

<sup>9</sup> Toelichting bij eindvoorstel: 'In de gemeentelijke jaarrekening wordt gerapporteerd over de rechtmatigheid en doeltreffendheid van subsidies zodat deze kan worden gespiegeld aan de subsidieparagraaf in de gemeentelijke begroting'.

<sup>10</sup> Preventief Jongerenwerk en inzet op overlastgevende jongeren in de publieke ruimte maken onderdeel uit van het integrale PvE preventieve ondersteuning van jongeren 2013.

Een kenmerk van het preventieve jongerenwerk is dat het evident moeilijk is om meetbare doelen te formuleren. Daarnaast blijken deze doelen aan het schuiven te zijn. In de kadernota jeugd 2001 was het streven naar zelfstandigheid nog een belangrijk doel. Zoals bleek uit een IVA-rapport uit 2010<sup>11</sup> en ook uit het Rekenkameronderzoek van 2009 stond de subsidie van het jongerenwerk vooral in het teken van activiteiten. Inmiddels was echter de doelstelling verschoven naar het beheersen van de problemen met risicojongeren. Mede op basis van het IVA-onderzoeksrapport heeft het college op 30 november 2010 besloten om het jongerenwerk voortaan preventief in te zetten op de doelgroep risicojongeren.

In november 2011 besloot het college af te zien van het voornemen<sup>12</sup> om een beleidsevaluatie van de Kadernota Jeugd uit te voeren. Ook werd afgezien van het opstellen van een nieuwe kadernota Jeugd omdat deze door onder meer de aanstaande decentralisatie van de jeugdzorg prematuur zou zijn. Bovendien bestond er, volgens het college, geen acute behoefte aan een kaderdocument, *'omdat momenteel daarin wordt voorzien door de programmabegroting, thematische beleidsplannen, overeenkomsten en wet- en regelgeving'*. De collegenota is in januari 2012 besproken in de commissie Maatschappij waarbij een meerderheid van de raad aangegeven heeft zich te kunnen vinden in de door het college uitgezette lijn.

In december 2012 heeft het college het programma van eisen: *preventieve ondersteuning van jongeren 2013* vastgesteld. Voor het eerst is gekozen voor een integraal programma van eisen dat eisen formuleert voor verschillende activiteiten gericht op jongeren. De overkoepelende doelstelling luidt als volgt: *'De preventieve ondersteuning van jongeren is gericht op het laten participeren van jongeren aan de samenleving door het ondersteunen van jongeren vanuit hun eigen kracht en die van hun omgeving om escalatie van problematiek te voorkomen'*. Het programma valt uiteen in verschillende deelprogramma's met daaronder een aantal onderdelen te weten: preventieve inzet, inzet op overlastgevende jongeren in de publieke ruimte, schoolloopbaanbegeleiding, maatschappelijke stage, homestart en coaches4junior. Voor het integrale programma van eisen was een maximaal bedrag van ruim 3,8 miljoen euro beschikbaar gesteld, waarbij ruim 2,7 miljoen euro gereserveerd was voor het preventief jongerenwerk (R-Newt<sup>13</sup>) en ongeveer 365.000 euro voor de inzet op overlastgevende jongeren in de publieke ruimte (R-Newt+)<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> In opdracht van de gemeente Tilburg heeft het IVA onderzoek gedaan het Tilburgse Jongerenwerk. Op 30 november 2011 heeft het college de kennisgenomen van de uitkomsten van het rapport: 'Duurzamer en integraler jongerenwerk in Tilburg: een haalbaar perspectief?'.  
<sup>12</sup> Ten tijde van het onderzoek van de Rekenkamer Tilburg in 2009 betrof het nog een ambtelijk voornemen. In de programmabegroting 2011 heeft het college de ambitie te komen tot geactualiseerde kaders in de vorm van 'een Strategische Agenda Jeugd die anticipeert op (toekomstige) ontwikkeling in het jeugdbeleid en de diverse beleidsinterventies op het gebied van jeugd en onderwijs met elkaar verbindt en stroomlijnt'.

<sup>13</sup> Sinds 2011 voert het Jongerenwerk van ContourdeTwern de naam R-Newt.

<sup>14</sup> In totaal kreeg R-Newt en R-Newt+ samen een subsidie van 3.091.209 euro (2013). Deze twee onderdelen vormen samen het 'Jongerenwerk' van ContourdeTwern.

## 5. Toetsing aan het normenkader

In 2009 heeft de Rekenkamer Tilburg een normenkader opgesteld voor haar subsidieonderzoek. Aan de hand van dit toetsingskader heeft de Rekenkamer in 2014 opnieuw gekeken naar de praktijk van subsidieverlening. Vanuit een tweetal optieken zijn stukken beoordeeld: het papier (de voornemens) en dé praktijk. De praktijk is beoordeeld aan de hand van enerzijds P&C-stukken en anderzijds stukken met betrekking tot de case 'preventieve ondersteuning van jongeren 2013'.

### 5.1. Beleidskaders

*Norm*

**De gemeenteraad heeft - mede op evaluatieonderzoek gebaseerde - actuele, duidelijke en richtinggevende beleidskaders met concrete en meetbare doelen vastgesteld; dit 'SMART' beleid maakt een effectieve inzet van het instrument subsidies mogelijk.**

*2009*

De Rekenkamer constateerde in 2009 dat het ontbreken aan door de raad vastgestelde beleidskaders die voldoen aan de eisen van actualiteit, concreetheid en meetbaarheid die als basis kunnen dienen voor programma's van eisen.

*Onderzoeksbevindingen m.b.t. beleidskaders*

De Rekenkamer Tilburg constateert dat 'op papier' stappen zijn gezet ten aanzien van het gewenste systeem van kaderstelling mede in relatie tot subsidieverlening. Zo is o.a. geëxpliciteerd in de kadernota subsidiebeleid hoe de rolverdeling tussen college en raad vormgegeven wordt: beleidsnota's en programmabegroting vormen het door de raad vastgestelde inhoudelijk en financieel kader waarbinnen het college subsidies kan verlenen. Raad en college hebben aangegeven gezamenlijk te streven naar een kwaliteitsverbetering van de kaders (actuele, meetbare en resultaatgerichte, inzichtelijke kaders). De raad heeft hiertoe de nota '*versterking kaderstellende rol van de raad: kadernota's' (juli 2011)*' vastgesteld. In de nota valt o.a. te lezen dat '*slagvaardig bestuur gebaat is bij goede kaderstelling: goede kaders scheppen rust en ruimte doordat het bestuur weet wat de raad wil en binnen welke grenzen de uitvoering ter hand kan worden genomen*'. In de kadernota Subsidiebeleid 2012-2016 wordt gesteld dat '*Tilburg zich de komende jaren dient te richten op de kwaliteitsverbetering van beleidskaders in termen van actualiteit, concreetheid en meetbaarheid van beoogde effecten/doelen/resultaten. Tevens moeten er nieuwe beleidskaders worden opgesteld voor die beleidsterreinen waar nog geen beleidskaders aanwezig zijn en door de raad worden vastgesteld*'. De Rekenkamer Tilburg stelt vast dat de afgelopen raadsperiode er slechts een beperkt aantal overkoepelende beleidsnota's zijn voorgelegd aan de raad. Binnen het programma Sociaal zijn er wel twee nota's voorgelegd aan de raad, te weten: de '*kadernota aanpak armoede 2013-2017 'Financiën op orde, ruimte om mee te doen'*' en het '*Regionaal beleidskader Jeugdhulp Midden Brabant*'. Beide nota's formuleren beleidskaders met (concrete) doelen maar de afgesproken aparte paragraaf over subsidies<sup>15</sup> ontbreekt. Het is daarmee voor de raad voor die beleidsterreinen niet duidelijk of en zo ja op welke wijze het subsidie-instrument wordt ingezet om gestelde doelen te realiseren.

#### Case preventief jongerenwerk 2013

Aan de subsidiëring van de preventieve ondersteuning jongere ligt geen actuele kadernota Jeugd ten grondslag. De nota Jeugd stamt nog uit 2001. Middels het collegebesluit '*Majeure opgaven Jeugd 2012 en 2013*' heeft het college echter gemotiveerd waarom afgezien is van het opstellen van een nieuwe/actuele nota Jeugd cq. een strategische agenda. In het Programma van Eisen wordt wel verwezen naar diverse onderliggende (deel)nota's met daarin ambities en doelen op het terrein van o.a. (jeugd)zorg, burgerkracht en participatie (civil society) en de transities in het sociaal domein. Hoewel er geen actuele kadernota Jeugdzorg is, is naar opvatting van de Rekenkamer Tilburg binnen deze case, voldoende inhoudelijk onderbouwd aan welke bestuurlijke doelen, het subsidiecontract 'preventieve ondersteuning jongeren' een bijdrage dient te leveren.

<sup>15</sup> De Rekenkamer Tilburg constateert een discrepantie tussen de 'kadernota subsidiebeleid' en de nota 'versterking van de kaderstellende rol van de raad: kadernota's'. In de kadernota subsidiebeleid wordt ervoor gepleit om '*specifieke beleidskaders te voorzien van een subsidieparagraaf waarin prioriteiten zijn opgenomen en wat wel en niet wordt gesubsidieerd*'. In het door de raad tevens vastgestelde 'format' voor een kadernota komt een eventuele subsidieparagraaf als (standaard) onderdeel van een kadernota niet naar voren.

## 5.2. Programma van eisen

### *Norm*

**Het college stelt - binnen de door de raad vastgestelde beleidskaders - SMART geformuleerde programma's van eisen van de te bereiken resultaten om teneinde het scherpste aanbod te krijgen van de offerrende instelling(en); bij de voorbereiding zal gebruik worden gemaakt van gerichte evaluaties van de uitvoering van het beleid, adviezen van burgerorganisaties en professionele instellingen en de noodzakelijke ketensamenwerking om tot resultaten te komen.**

### *2009*

De Rekenkamer Tilburg constateerde in 2009 dat de huidige PvE's niet of nauwelijks zijn afgestemd op beleidskaders en programmabegroting en bovendien van een hoog abstractieniveau zijn en weinig concrete doelen bevatten en, als dat wel het geval is soms doelen bevatten die door de instelling niet zijn te beïnvloeden. De Rekenkamer constateerde dat het opstellen van PvE's een tijdsintensief proces is, dat bemoeienis van de raad met vaststelling van de PvE's tot een aanzienlijke vertraging in het subsidieproces zou leiden.

### *Bevindingen programma van eisen*

In zowel het plan van aanpak als de kadernota Subsidiebeleid wordt aandacht besteed aan het verbeteren van het proces rondom het opstellen van het PvE. Zo wordt o.a. gesteld dat:

- 'Het van belang is dat in het PvE goed inzicht wordt geboden in de vraag- en probleemanalyse die ten grondslag ligt aan de concrete problematiek waarvoor de subsidie een oplossing moet bieden';
- 'PvE's op inhoudelijke doelen/problematieken dienen worden te geformuleerd en niet op instellingsniveau';
- 'Een PvE gebaseerd moet worden op de doelen uit kadernota's en de programmabegroting en meer resultaatgericht worden geschreven';
- 'Een PvE standaard wordt opgesteld bij subsidiebedragen vanaf 125.000 euro'.

'Op papier' is meer nadruk komen te liggen op sturing op doelen en gewenste resultaten. In de subsidiebundel 2013 valt te lezen dat *'in december 2011 het college de ambitie heeft uitgesproken te komen tot een nieuw integraal programma-gestuurd inkoopbeleid. Doel is de inzet van beleidsinstrumentarium, en met name subsidiemiddelen, op een effectievere wijze te ordenen en daardoor beter te richten op de realisatie van de bestuurlijke doelen met name voor Sociale Stijging en Leefbaarheid. Programma-gestuurd inkoopbeleid leidt ertoe dat we in de toekomst minder besluiten nemen op instellingsniveau en activiteitsniveau, maar hoofdzakelijk in bredere samenhangende programma's'*. De Rekenkamer Tilburg constateert dat deze ambitie in *'de praktijk'* vormt begint te krijgen: in toenemende mate is er sprake van integraal/breed opgestelde PvE's die uit verschillende onderdelen bestaan.

### **Case preventief jongerenwerk 2013**

Het PvE 'preventieve ondersteuning jongeren 2013' is integraal opgesteld en omvat drie deelprogramma's. Vervolgens bevat één deelprogramma weer verschillende onderdelen<sup>16</sup>. Per onderdeel wordt een vrij uitgebreide beschrijving gegeven van de vraagstelling en de te verwachten resultaten. Voor het onderdeel 'het preventief jongerenwerk' (lees: R-Newt) en de 'inzet op overlastgevende jongeren in de publieke ruimte' (lees: R-Newt +) zijn o.a. als resultaten geformuleerd:

- Het jongerenwerk signaleert 80% van de risicojongeren conform de genoemde voorwaarden en termijnen en weet wat er speelt bij de jongeren en hun omgeving.
- Van alle jongeren met een hulpvraag is een signaal afgegeven in 'Zorg voor Jeugd' en zijn ouder(s)/verzorger(s) van de jongeren < 16 jaar geïnformeerd.
- De ervaren overlast door wijkbewoners is afgenomen.

De Rekenkamer Tilburg constateert dat er m.b.t. de geformuleerde resultaten in het PvE zeker sprake is van een vooruitgang ten opzichte van 2009. In 2009 kenmerkte het PvE zich door een veelheid aan opdrachten die op een laag niveau waren geformuleerd met een geringe focus op maatschappelijke doelen. Hoewel er een

<sup>16</sup> Het PvE preventieve ondersteuning van jongeren 2013 bevat de zes onderdelen: preventieve inzet (R-newt), inzet op overlast gevende jongeren in de publieke ruimte (R-newt+), schoolloopbaanbegeleiding, maatschappelijke stage, homestart en coaches4junior.



poging is gedaan om het PvE meer resultaatgericht te formuleren, gebeurt dit nog wel met name in een kwalitatieve vorm. De Rekenkamer Tilburg constateert dat een nulmeting en/of kwantitatieve probleemanalyse ontbreekt<sup>17</sup> waardoor de gevraagde resultaten nog onvoldoende SMART geformuleerd zijn. Als positief punt merkt de Rekenkamer Tilburg op dat er in 2011 expertmeetings over het jongerenwerk hebben plaatsgevonden waarbij professionals en gemeentebestuur (wethouder en raadsleden) met elkaar hebben gesproken over de wijze waarop het jongerenwerk aangestuurd kan worden en de wijze waarop verantwoording dient plaats te vinden.

In procesmatig opzicht merkt de Rekenkamer Tilburg op dat het bestudeerde PvE pas op 4 december 2012 is vastgesteld door het college. Dit is drie weken voordat het subsidiejaar aanvangt. Zowel de gesubsidieerde instelling (i.c. ContourdeTwern) als de gemeente kunnen hierdoor niet<sup>18</sup> voldoen aan de gestelde termijnen en data uit de subsidieverordening.

### 5.3 Offerte en subsidiecontract

#### *Norm*

**Offerteprocedures leiden tot meer zakelijkheid, transparantie en creativiteit. Offertes en subsidiecontracten sluiten een op een op de programma's van eisen en op elkaar aan.**

#### *2009*

De Rekenkamer constateerde in 2009 dat de transparantie van en aansluiting tussen het PvE, de offerte en het subsidiecontract te wensen overlaat. Met name is de aansluiting van de offerte op het PvE soms moeilijk vast te stellen.

#### *Bevindingen*

In het plan van aanpak subsidiebeleid wordt aandacht besteed aan het sturen op een kwaliteitsverbetering van het traject subsidieaanvraag en -contract. In het plan van aanpak ('op papier') wordt een aantal eisen gesteld aan het traject subsidieaanvraag en -contract zoals:

- Er dient sprake te zijn van een adequaat contract bestaande uit te behalen resultaten en maatschappelijke effecten die waar mogelijk concreet, SMART en meetbaar geformuleerd zijn en waarin afspraken zijn opgenomen met betrekking tot de verantwoording;
- Er dient sprake te zijn van een adequate toelichting in de collegenota (o.a. wat de onderhandelingen met de instelling hebben opgeleverd m.b.t. de kostprijs);
- Er dient sprake te zijn van een zorgvuldige vastlegging in het dossier van o.a. de subsidieaanvraag en gespreksverslagen van de onderhandelingen.

### Case Preventief jongerenwerk 2013

#### *Offerte*

De offerte van ContourdeTwern (februari 2013) richt zich per onderdeel op de doelen die in het PvE worden genoemd en de daarbij gevraagde resultaten. In vergelijking tot 2009 constateert de Rekenkamer Tilburg een vooruitgang. De offerte vormt een 'spiegel' van het PvE. Naar de opvatting van de Rekenkamer Tilburg is voldoende mate sprake van aansluiting tussen het PvE en de offerte.

De offerte biedt de lezer voldoende kwalitatieve informatie over de wijze waarop de instelling denkt de gevraagde resultaten te gaan halen. Maar net zoals in het PvE zijn de resultaten veelal niet in kwantitatieve vorm weergegeven, behalve als het gaat om het percentage bereikte risciojongeren (80%). Maar bij dit getal ontbreekt weer informatie over de omvang van de doelgroep.

<sup>17</sup> In het kader van het navolgenderzoek is het PvE voor 2013 bestudeerd. In dit PvE is geen kwantitatieve analyse aangetroffen (bijvoorbeeld omvang doelgroep). Het PvE 2012 bevat meer kwantitatieve informatie.

<sup>18</sup> In de ambtelijke feitencheck is hierover opgemerkt dat deze bevinding strikt genomen juist is; In de praktijk heeft ContourdeTwern (ambtelijk niveau) al eerder kennisgenomen van het concept-PvE. ContourdeTwern is intensief betrokken geweest bij de beleidsontwikkeling 'jongerenwerk nieuwe stijl' dat vanaf 2010 is gaan lopen.

In de offerte van ContourdeTwern is een financiële paragraaf opgenomen. In deze paragraaf wordt een baten- en lastenstaat gepresenteerd op het niveau van de exploitatie van ContourdeTwern. Inzichtelijk wordt gemaakt hoe hoog de personele, huisvesting- en financiële lasten zijn, die toegerekend worden aan de afzonderlijke onderdelen van het PvE (R-Newt, R-Newt+, schoolloopbaanbegeleiding, maatschappelijke stages e.d.). De offerte 'daalt' niet verder af. De financiële paragraaf geeft geen inzage in de kosten van R-Newt en R-newt+ voor wat betreft de afzonderlijke activiteiten.

#### *Subsidiecontract*

Op 2 juli 2013 heeft het college een besluit genomen over de subsidieverlening aan ContourdeTwern. Het subsidiejaar liep op dat moment al zes maanden.

De collegenota geeft géén inzage in het verloop van het onderhandelingsproces. Als bijlagen bij het collegebesluit zijn de subsidievoorwaarden gevoegd. Het PvE preventieve ondersteuning jongeren 2013 heeft uiteindelijk geleid tot (juridisch gezien) zes afzonderlijke subsidiecontracten: preventief jongerenwerk 2013, inzet op overlastgevende jongeren in de publieke ruimte 2013, schoolloopbaanbegeleiding 2013, Coaches 4 juniors 2013, maatschappelijke stages 2013, homestart 2013 en voorlichtingsactiviteiten ter voorkoming van criminaliteit en overlast van jongeren in de publieke ruimte. Per afzonderlijk contract volgt een heldere opsomming van de verwachte resultaten en de daarbij behorende indicatoren.

Wat opvalt ten opzichte van de stukken uit 2009 is dat ten aanzien van de verantwoording expliciet verwoord is voor welke resultaten een accountantscontrole geldt. Dit is in lijn met hetgeen bepaald is in de nieuwe Algemene subsidieverordening.

## 5.4 Verantwoording

*Norm:*

**Instellingen verantwoorden zich - naast de financiële verantwoording - over de uitvoering van het subsidiecontract en de bereikte resultaten en maatschappelijke effecten.**

2009

De Rekenkamer Tilburg constateerde in 2009 dat de rapportages onvoldoende aansluiten op de PvE's en subsidiecontracten en dat er nog een 'weg te gaan is naar de beoogde resultaatgerichte verantwoording'. Subsidieafrekening op basis van geleverde prestaties komt amper of niet voor. Verantwoordingsinformatie van instellingen stroomt weinig door naar de raad.

#### *Bevindingen*

In de kadernota Subsidiebeleid en de Algemene subsidieverordening is bepaald dat er verschillende regimes gaan gelden voor aanvragen en verantwoorden. Voor subsidiebedragen van 125.000 euro of meer is een zwaarder regime gaan gelden. De aanvraag tot vaststelling van een subsidie > 125.000 euro, dient te bestaan uit een inhoudelijk verslag én een jaarrekening die voldoet aan het Burgerlijk Wetboek. De jaarrekening moet voorzien zijn van een goedkeurende accountantsverklaring waarbij een oordeel gegeven wordt over de gerapporteerde prestaties. Uit het inhoudelijk verslag moet blijken dat de activiteiten waarvoor subsidie is verleend zijn verricht, welke resultaten zijn bereikt en op welke wijze de activiteiten hebben bijgedragen aan de realisatie van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Het inhoudelijk verslag wordt door ambtenaren van de afdeling beoordeeld aan de hand van een gestandaardiseerde checklist.

### **Case preventief jongerenwerk 2013**

#### *Inhoudelijke verantwoording*

In het kader van dit navolgonderzoek heeft de Rekenkamer Tilburg zowel gekeken naar de verantwoording over 2012 als 2013<sup>19</sup>. Als inhoudelijke verantwoording krijgt de gemeente op het niveau van het preventieve jongerenwerk (R-newt) en de inzet van overlastgevende jongeren in de publieke ruimte (R-newt +) jaarlijks een inhoudelijk verslag. Daarbij valt een verschil in opzet van de verantwoording waar te nemen. De

<sup>19</sup> Begin april 2014 heeft de gemeente conform de subsidieverordening, de financiële en inhoudelijke verantwoording ontvangen van ContourdeTwern. Het proces van definitieve vaststelling van de subsidie voor het subsidiejaar 2013 is thans nog niet afgerond.

verantwoording van R-Newt en R-Newt+ over 2012 sluit goed aan op het PvE, de offerte en het subsidiecontract. De gehanteerde structuur/ordening van het PvE is in de afzonderlijke stukken min of meer gelijk. Het jaarverslag 2012 is duidelijk verbeterd ten opzichte van 2009.

De opzet van de verantwoording 2013 is gewijzigd. Het jaarverslag R-newt en R-newt+ 2013 sluit niet meer aan op de structuur van het PvE en de offerte. Bovendien worden er andere termen gehanteerd. Hoewel het verslag wel publieksgericht is ('het leest prettig'), voldoet het in de ogen van de Rekenkamer Tilburg minder goed als verantwoordingsdocument voor de gemeente op basis waarvan de gemeente over kan gaan tot vaststelling van de subsidie en een eventuele afrekening bij niet geleverde prestatie en/of gerealiseerde resultaten.

#### *Financiële verantwoording*

Naast een inhoudelijk verslag legt ContourdeTwern jaarlijks financiële verantwoording af. In april 2014 heeft de gemeente de jaarrekening 2013 ontvangen. In de bijlage van de jaarrekening wordt per gemeente (waaronder Tilburg) een baten- en lastenstaat gepresenteerd. Deze staat geeft inzage in de exploitatie<sup>20</sup> van ContourdeTwern voor wat betreft de dienstverlening in Tilburg en omvat alle subsidiecontracten van ContourdeTwern (circa 18 miljoen euro in 2013). Vervolgens is een verbijzondering gemaakt op het niveau van het PvE ondersteuning van jongeren 2013 (3,8 miljoen) euro. Een baten/lastenstaat op het niveau van het preventieve jongerenwerk (R-Newt) en de inzet op overlastgevendende jongeren (R-Newt+) is niet opgenomen in de jaarrekening 2013. Bij navraag van de Rekenkamer Tilburg bleek er nog een onderliggend document aan de gemeente beschikbaar gesteld te zijn. In het document '*Grondslagen overzicht structurele en incidentele subsidies 2013 gemeente Tilburg*' is wel een financiële realisatie voor R-newt en R-newt tezamen (3.091.090 euro) opgenomen. Evenals de overzichten op het hogere aggregatieniveau (ContourdeTwern totaal en gemeente Tilburg) geeft dit overzicht geen<sup>21</sup> inzicht in baten en lasten van de verschillende resultaten/activiteiten ('producten').

#### *Accountantsverslag*

Met ingang van het subsidiejaar 2012 is bepaald dat de jaarrekening voorzien dient te zijn van een goedkeurende accountantsverklaring, waarbij in de verklaring ook een oordeel gegeven wordt over de gerapporteerde prestaties. Zowel voor 2012 als 2013 heeft de accountant van ContourdeTwern een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven voor de (financiële) jaarrekening, maar komt de accountant tot een oordeelonthouding voor wat betreft het inhoudelijk verslag.

In het zogenaamde Assurance-rapport meldt de accountant dat hij, op basis van een aantal geconstateerde onzekerheden, de getrouwheid van de niet-financiële subsidieverantwoording niet kan vaststellen. Het gaat o.a. om de volgende onzekerheden: 'de controle-technische functiescheiding is niet altijd zichtbaar aanwezig', 'de betrouwbaarheid van de controles is niet altijd vast te stellen (zoals de betrouwbaarheid van de telssystemen)', 'bepaalde prestaties zijn niet te toetsen in verband met het subjectieve karakter' en 'de noodzakelijke onderbouwingen voor afgesproken prestaties ontbreken'. De accountant stelt derhalve vast dat er niet nagegaan kan worden of de gevraagde prestaties ook daadwerkelijk zijn geleverd.

Naar aanleiding van eerste oordeelonthouding over 2012 heeft in oktober 2013 overleg plaatsgevonden tussen de gemeente Tilburg en ContourdeTwern. Er is een afspraak gemaakt om gezien de veelheid aan prestatieafspraken te komen tot een inperking. Bij de subsidieverlening geeft de gemeente voortaan expliciet aan welke prestaties onder de accountantscontrole vallen. Indien de gemeente bij de subsidieverlening in de subsidievoorwaarden deze selectie niet heeft aangegeven, dan geldt de afspraak dat de accountant bij die subsidies de prestaties niet in zijn oordeel betreft.

<sup>20</sup> De exploitatie van ContourdeTwern bevat aan de batenkant o.a. de structurele subsidie van de gemeente, opbrengsten andere organisaties, opbrengsten buffet, activiteiten opbrengsten en huuropbrengsten. Aan de lastenkant staan o.a. de kosten voor lonen en salarissen, huisvesting, organisatie, activiteiten en kosten buffet.

<sup>21</sup> In de ambtelijke feitencheck werd aangegeven dat inzicht in de verschillende kostensoorten en de fte-inzet voor de gemeente voldoende handvatten, geeft om met de instelling in onderhandeling te treden. Bij instellingen waarbij salariskosten het merendeel van de kosten vormt, wordt door de gemeente onderhandeld op het niveau van fte-prijzen en overhead. Aan de Rekenkamer zijn stukken overlegd waaruit blijkt dat tussen ContourdeTwern en de gemeente actief gesproken is over het naar beneden toe bijstellen van de opslag overige personele kosten (overhead).

In de subsidievoorwaarden 2013 zijn vier resultaten aangewezen die voor dat jaar vallen onder de accountantscontrole. Het valt de Rekenkamer Tilburg op dat de accountant bij haar controle niet letterlijk heeft getoetst op deze in de subsidievoorwaarden geformuleerde resultaten. Zo is bijvoorbeeld niet gecontroleerd op het resultaat '*80% van de jongeren die een vastgestelde hulpvraag hebben zijn binnen 4 weken overgedragen aan de frontlijnprofessional*' maar is getoetst op het resultaat '*op hulpvragen van jongeren, geregistreerd in JIB is een duidelijke actie uitgevoerd door de betrokken jongerenwerker*'. Aan de Rekenkamer Tilburg is correspondentie overlegd, waaruit blijkt dat hierover vooraf afstemming heeft plaatsgevonden, tussen ContourdeTwern, de gemeente en de accountant.

## 5.5. Subsidie-evaluatie

*Norm:*

**Het college verricht gerichte evaluaties, onderzoeken of doorlichtingen op instellingsniveau bij risico's of indien zich problemen voordoen.**

*2009*

In 2009 constateerde de Rekenkamer Tilburg dat bij de drie onderzochte cases in de afgelopen jaren geen evaluaties, doorlichtingen of onderzoeken waren aangetroffen. Tevens werd geconstateerd dat 'de gemeente recentelijk een onderzoeksopdracht had verleend aan IVA om aanbevelingen te doen over missie, doelstellingen en het daaruit vloeiende herinrichten van het jongerenwerk'.

*Bevindingen*

De Rekenkamer Tilburg heeft tijdens dit navolgonderzoek géén rapportages over resultaten van evaluaties, onderzoeken en/of doorlichtingen bij instellingen (buiten de reguliere verantwoordingsactiviteiten om zoals een onderzoek van de accountant > 125.000 euro) aangetroffen in openbare bestuurlijke stukken zoals collegebesluiten en/of P&C-stukken. Zowel de subsidieparagraaf als de subsidiebundel bevat geen informatie over de doeltreffendheid of effect van afzonderlijke subsidies. Ook in de paragraaf 'onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid 2013' heeft de Rekenkamer geen informatie aangetroffen over (eventueel) uitgevoerde evaluatieonderzoeken naar subsidieverlening (al dan niet als onderdeel van een beleidsveld).

In de kadernota Subsidiebeleid 2012-2016 (juni 2011) heeft het college aangekondigd dat in 2014 een enquête wordt uitgezet onder instellingen m.b.t. hun ervaringen ten aanzien van de nieuwe subsidieverordening en daarbij behorende richtlijnen. Ten slotte heeft de directie in februari 2014 het '*Auditplan 2014*' vastgesteld. In dit Auditplan is een voornemen opgenomen om in het vierde kwartaal van 2014 onderzoek te doen naar de effectiviteit van subsidies.

### **Case preventief jongerenwerk 2013**

De Rekenkamer Tilburg heeft vastgesteld dat in de jaren 2010-2011 door het IVA onderzoek is gedaan naar de wijze waarop het Tilburgse jongerenwerk is georganiseerd en de mogelijkheden om te komen tot duurzamer en integraal jongerenwerk in Tilburg. Aan de hand van dit IVA-onderzoek en de daaruit volgende expertmeetings is een dialoog gestart met betrokken partijen om te komen tot meer resultaatgerichte sturing. Het betreft hier een ex ante onderzoek en geeft aanzetten voor de vraag: 'Wat willen we bereiken?'. De onderzoeken geven echter geen (ex post) beeld van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidies. 'Wat hebben we bereikt? Welke kosten stonden daar tegenover?.'

## 5.6. Beleidsevaluatie

*Norm:*

**Het college verricht periodiek onderzoek op programmaniveau naar de doeltreffendheid en de effecten van het beleid inclusief de verstrekte subsidies.**

*2009*

De Rekenkamer Tilburg merkte op dat een bepaling dat elk beleidsveld (programma) éénmaal in de acht jaar wordt geëvalueerd al 'enkele jaren geleden op voorstel van het college door de raad is geschrapt'.

*Bevindingen*

Middels de nota '*versterking kaderstellende rol van de raad: kadernota's*', heeft de raad aangegeven meer grip te willen krijgen op kadernota's. Bepaald is 'dat jaarlijks met de jaarstukken een overzicht van kadernota's wordt gegeven als onderdeel van het onderzoeksplan doelmatigheid en doeltreffendheid 213a. In deze nota is bepaald dat 'in dit overzicht is opgenomen wat de vigerende kadernota's zijn, wat de looptijd is van deze kadernota's en wanneer een evaluatieonderzoek is gepland'. De Rekenkamer Tilburg heeft vervolgens de bijlagen '*rapportage onderzoek doeltreffendheid en doelmatigheid*' uit de jaarstukken 2012 en 2013 bestudeerd en komt tot de bevinding dat op programmaniveau er weinig<sup>22</sup> beleidsevaluaties richting de raad zijn gezonden.

### Case preventief jongerenwerk

Er heeft afgelopen periode geen beleidsevaluatie plaatsgevonden op het beleidsniveau 'jongeren'. In de nota 'Majeure opgaven jeugd 2012 en 2013' (december 2011) heeft het college aangegeven waarom af wordt gezien van het opstellen van een geactualiseerde kadernota.

## 5.7 Informatieverstrekking aan en controle en sturing door de gemeenteraad

*Norm:*

**In de programmabegroting en -verantwoording wordt aandacht besteed aan subsidies en de daarmee te bereiken c.q. bereikte maatschappelijke resultaten en effecten, zodat de raad zijn controlerende rol kan uitoefenen en eventueel kan bijsturen.**

*2009*

De Rekenkamer Tilburg concludeerde in 2009 dat de informatievoorziening via de programmabegroting en -verantwoording 2008 weinig vooruitgang liet zien ten opzichte van eerdere jaren.

*Bevindingen*

In het '*plan van aanpak subsidiebeleid*' (juni 2010) gaf het college aan dat ze voornemens was om de verantwoording over de subsidies aan te laten sluiten bij de geformuleerde doelen in de programmabegroting. Daarnaast wilde het college onderzoek doen naar de mogelijkheid om een web-based actueel overzicht te maken per instelling/beleidsterrein van de subsidiebudgetten/prestatieafspraken en de realisatie. Beide voornemens zijn volgens de Rekenkamer Tilburg tot op heden niet gerealiseerd. Sinds het begrotingsjaar 2013 worden de (beleids)voornemens voor het komende begrotingsjaar geordend langs de bestuurlijke doelen. De vernieuwde programmabegroting en de jaarstukken kennen een aparte (niet-verplichte)<sup>23</sup> paragraaf subsidies, waarin per beleidsveld de hoogte van het (geaggregeerde) subsidiebedrag worden weergegeven.

<sup>22</sup> De Rekenkamer Tilburg heeft kennisgenomen van een evaluatie van het armoedebeleid. Echter in deze evaluatie is geen aandacht voor de inzet van het subsidie-instrument.

<sup>23</sup> Het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV) schrijft voor de programmabegroting een aantal verplichte paragrafen voor zoals de paragrafen bedrijfsvoering en grondbeleid. Het werken met een aparte paragraaf subsidie is een eigen keuze van de gemeente Tilburg.

Nadere informatie over de hoogte van de individuele subsidies kunnen raadsleden verkrijgen via de zogenoemde 'subsidiebundel' die jaarlijks gelijktijdig met de programmabegroting voor de raad (digitaal) beschikbaar komt. Hoewel de subsidiebundel informatief is voor wat betreft de hoogte en vorm van de subsidieverstrekking, biedt de bundel de raad geen informatie over de te realiseren prestaties, resultaten en beoogde effecten. Tenslotte ontbreekt het de raad momenteel aan compleet overzicht van actuele/lopende kadernota's, welke verstrekt zou gaan worden via de paragraaf 'onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid 213a'.

De Rekenkamer Tilburg is van opvatting dat de huidige informatievoorziening met betrekking tot subsidies voor verbetering vatbaar is. Financiën en inhoud zijn in de P&C-stukken niet aan elkaar gekoppeld.

### Case Preventief jongerenwerk 2013

Op twee momenten heeft de raad kennis kunnen nemen van besluiten over het jongerenwerk. In de eerste plaats is het PvE preventieve ondersteuning van jongeren 2013 vastgesteld in het college van 4 december 2012. Op 2 juli 2013 heeft het college een subsidieverleningsbesluit genomen. Via de openbare besluitenlijst kunnen raadsleden de stukken inzien en eventueel agenderen voor een bespreking met de wethouder in de commissie. De gemeenteraad is (achteraf) nooit geïnformeerd over de behaalde resultaten van de subsidieverlening. Dit komt door de opzet van de paragraaf subsidie en de subsidiebundel. Deze paragrafen bevatten louter financiële informatie. Over het verslagjaar 2012 en 2013 heeft de gemeente van de accountant wel informatie ontvangen over de beoordeling van de niet-financiële subsidieverantwoording door ContourdeTwern (zie par. 5.4). Deze informatie wordt echter niet met de raad gedeeld.

## 5.8. Publieke verantwoording

### **Norm**

**Gesubsidieerde instellingen leggen ter aanvulling op de politiek-bestuurlijke verantwoording tevens publieke verantwoording af.**

### *2009*

De Rekenkamer Tilburg constateerde in 2009 publieke verantwoording door de gemeente nog niet echt werd aangemoedigd. De programma's van eisen bevatten geen eisen over publieke verantwoording.

### *Bevindingen*

In de kadernota subsidiebeleid 2012-2016 heeft het college bepleit dat 'publieke verantwoording een van de elementen is, die ook in de context van subsidiebeleid versterking behoeft'. Het college is *'ervan overtuigd dat dergelijke informatie het vertrouwen van burgers in gesubsidieerde instellingen vergroot en bovendien een toegevoegde waarde heeft op de formele informatie die de gemeenteraad ontvangt via de financiële en inhoudelijke verantwoording vanuit het college. Deze formele verantwoordingsstroom wordt, analoog aan dit traject, thans herzien bij de vernieuwing van de P&C-cyclus'*.

Via de Algemene subsidieverordening zijn instellingen met een subsidie > 125.000 euro vervolgens verplicht gesteld om bij de aanvraag tot vaststelling van de subsidie *'informatie te verstrekken over 'de wijze waarop de aanvrager publiekelijk gecommuniceerd heeft over zijn werkzaamheden en de resultaten daarvan in relatie tot de verstrekte subsidie'*. Bij de beoordeling van het inhoudelijk verslag door beleidsmedewerkers van de afdeling Sociaal wordt aan de hand van een standaard checklist gecontroleerd of voldaan is aan deze eis.

Bij het raadsbesluit inzake het raadsvoorstel Algemene subsidieverordening is ook nog een motie aangenomen luidende *'Daarnaast zal jaarlijks in het kader van publieke verantwoording een lijst worden gepubliceerd van alle verstrekte subsidies met een aanduiding van het bijbehorende doel dat de raad heeft vastgesteld'*. De Rekenkamer Tilburg heeft deze lijst op de website<sup>24</sup> van de gemeente Tilburg aangetroffen.

<sup>24</sup> <http://www.tilburg.nl/subsidiewijzer/>

## Case Preventief jongerenwerk 2013

Via de website [www.Contourdetwern.nl](http://www.Contourdetwern.nl) is een link te vinden naar een eigen site voor R-newt. Op de website is een inhoudelijk jaarverslag van R-newt en R-newt+ terug te vinden. Dit verslag is als inhoudelijk verslag aangeleverd bij de gemeente als 'verantwoordingsdocument'. De algemene jaarrekening van ContourdeTwern is niet direct te vinden op de homepage. Wel is een 'magazine' online beschikbaar waarin kwalitatieve informatie/interviews en verhalen e.d. zijn opgenomen.

## 6. Conclusies en aanbeveling

### 6.1 Inleiding

Eind 2009 deed de Rekenkamer Tilburg onderzoek naar het Tilburgse subsidiebeleid. Dit onderzoek resulteerde in de Rekenkamerbrief '*Subsidiebeleid: een pleidooi voor een kwantumsprong*'. Op basis van dit onderzoek formuleerde de Rekenkamer een tweetal aanbevelingen richting de raad. Ten eerste adviseerde de Rekenkamer om het college een opdracht te geven om op basis van de in het rapport 'Stappen Voorwaarts' gedane aanbevelingen een '*plan van aanpak voor een integrale en kwalitatieve verbetering*' op te stellen. Daarnaast adviseerde de Rekenkamer om in de toekomst te gaan werken met het instrument visitatie.

In het kader van een navolgonderzoek heeft de Rekenkamer Tilburg afgelopen voorjaar onderzocht welke aanbevelingen destijds overgenomen zijn én op welke wijze deze aanbevelingen '*op papier*' en in '*de praktijk*' zijn opgevolgd. De Rekenkamer Tilburg heeft diverse nota's over het subsidiebeleid en de kaderstellende rol van de raad, P&C-stukken én de processtukken van de case '*preventieve ondersteuning van jongeren 2013*' bestudeerd en getoetst aan het oorspronkelijk door de Rekenkamer opgestelde normenkader.

### 6.2 Conclusies

#### Het plan van aanpak is er gekomen

De raad heeft de aanbeveling om het college de opdracht te geven een plan van aanpak op te stellen, overgenomen. De aanbeveling betreffende de suggestie aan de raad om te gaan werken met het visitatie-instrument is destijds niet overgenomen. In plaats daarvan heeft de raad besloten om op basis van het plan van aanpak een discussie te gaan voeren binnen de commissie Modern Bestuur over de wijze waarop de kaderstellende en controlerende rol nader ingevuld kan worden.

In de periode tussen juni 2010 en oktober 2011 zijn er vijf raadsvoorstellen, waaronder het gevraagde plan van aanpak, behandeld in de raad. In al deze raadsvoorstellen, zijn diverse voornemens geformuleerd gericht op een verbetering van het subsidieproces en de informatievoorziening aan de raad. In zijn algemeenheid concludeert de Rekenkamer Tilburg dat er '*op papier*' een aantal stappen voorwaarts is gezet, voor wat betreft de (be)sturing van het subsidieproces.

#### Opvolging in de praktijk: niet alle voornemens worden uitgevoerd

Op de vraag op welke wijze de '*op papier*' geformuleerde voornemens in '*de praktijk*' zijn opgevolgd, komt de Rekenkamer Tilburg op basis van toetsing aan het normenkader, tot de volgende conclusies:

- 1) *Beleidskaders*: De vraag of het voornemen om te komen tot een kwaliteitsverbetering van beleidskaders in '*de praktijk*' is gerealiseerd, kan de Rekenkamer Tilburg op basis van dit navolgonderzoek niet beantwoorden. De Rekenkamer stelt wel vast dat de afgelopen raadsperiode er slechts een beperkt aantal kadernota's aan de raad zijn voorgelegd. De nota's die hebben voorgelegen, waren niet voorzien van een aparte subsidieparagraaf.
- 2) *Programma van eisen*: Er zijn voornemens geformuleerd om in de programma van eisen (PvE's) meer nadruk te leggen op doelen en gewenste resultaten. Voor de bestudeerde case '*preventieve ondersteuning jongeren 2013*' constateert de Rekenkamer dat er met betrekking tot de geformuleerde resultaten sprake is van een vooruitgang ten opzichte van 2009.

- 3) *Offerte en subsidiecontract*: Het voornemen om te komen tot een kwaliteitsverbetering van het traject subsidieaanvraag en -contract, heeft in het geval van de bestudeerde case geleid tot een verbeterde offerte en subsidiecontract.
- 4) *Verantwoording*: Voor subsidies > 125.000 euro is een zwaarder verantwoordingsregime gaan gelden. De jaarrekening moet o.a. voorzien zijn van een goedkeurende accountantsverklaring waarbij een oordeel gegeven wordt over de gerapporteerde prestaties. In het geval van de bestudeerde case is er voor 2012 en 2013 sprake van een oordeelonthouding door de accountant voor wat betreft het inhoudelijk verslag.
- 5) *Subsidie-evaluatie*: Tijdens de bespreking van de voornemens om te komen tot een verbeterd subsidieproces, heeft de raad meerdere malen expliciet aandacht gevraagd voor de controlerende rol van de raad bij subsidieverstrekking. Dit heeft o.a. geleid tot een aangescherpt kader voor het evalueren van subsidies o.a. bij de uitvoering van 213a-onderzoeken en de evaluatie van kadernota's. De Rekenkamer heeft tijdens dit navolgonderzoek géén rapportages over resultaten van evaluaties, onderzoeken en/of doorlichtingen bij instellingen aangetroffen in openbare bestuurlijke stukken zoals collegebesluiten en/of P&C-stukken.
- 6) *Beleidsvaluatie*: De Rekenkamer Tilburg het onderzoeksplan 2013A uit de jaarstukken bestudeerd en komt tot de conclusie dat een overzicht van kadernota's ontbreekt en tevens dat op programmaniveau er weinig beleidsevaluaties richting de raad zijn gezonden. De raad ontvangt niet of nauwelijks informatie over de doeltreffendheid of effecten van het beleid en/of afzonderlijke subsidies. Aan het voornemen 'op papier' om de raad meer grip te laten krijgen op kadernota's en meer inzicht te geven in de uitkomsten van beleidsevaluatie, is in 'de praktijk' nog geen uitvoering gegeven.
- 7) *Informatieverstrekking aan en controle en sturing door de gemeenteraad*: In het plan van aanpak stond het voornemen om de verantwoording over de subsidies aan te laten sluiten bij de geformuleerde doelen in de programmabegroting. Daarnaast wilde het college onderzoek doen naar de mogelijkheid om een web-based actueel overzicht te maken per instelling/beleidsterrein van de budgetten, de prestatieafspraken en de resultaten. Beide voornemens zijn niet gerealiseerd. Sinds 2013 zijn de P&C-stukken geordend langs de bestuurlijke doelen, maar de aparte paragraaf subsidies is nog geordend langs de (traditionele) beleidsvelden. De informatievoorziening in deze paragraaf is bovendien van een hoog abstractieniveau. Enkel de geaggregeerde subsidiebedragen per beleidsveld worden weergegeven. De informatie in de onderliggende subsidiebundel is voornamelijk financieel van aard.
- 8) *Publieke verantwoording*: Instellingen met een subsidie > 125.000 euro zijn voortaan jaarlijks verplicht om publiekelijk te communiceren over hun werkzaamheden en de resultaten in relatie tot de verstrekte subsidie. Voor de bestudeerde case constateert de Rekenkamer dat een inhoudelijk jaarverslag over het preventieve jongerenwerk via de website van de instelling is te vinden. Bij de vaststelling van de subsidieverordening is door de raad tevens een motie aangenomen waarin het college (in het kader van publieke verantwoording) opgedragen werd, om jaarlijks een lijst te publiceren van alle verstrekte subsidies met een aanduiding van het bijbehorende doel dat de raad heeft vastgesteld. De Rekenkamer Tilburg heeft een dergelijke lijst in haar navolgonderzoek aangetroffen.

#### **Case Preventieve jongerenwerk 2013: vooruitgang maar nog niet over de hele linie**

De kwaliteit van het subsidieproces laat voor de bestudeerde case zeker vooruitgang zien, met name in het beginstuk van het subsidieproces. Het preventief jongerenwerk is ondergebracht bij het programma van eisen (PvE) 'preventieve ondersteuning jongeren 2013'. Dit PvE is integraal opgesteld en formuleert resultaten op het niveau van een beleidsveld in plaats van op instellingsniveau. Het PvE formuleert beter dan voorheen, de door de gemeente gewenste resultaten, al is nog niet over de hele linie sprake van een SMART/kwantitatieve normering. De offerte en het subsidiecontract met ControudeTwern sluiten beter aan op het PvE dan in 2009 werd geconstateerd. De Rekenkamer heeft in het sluitstuk van het subsidieproces nog een aantal tekortkomingen geconstateerd. Hoewel het inhoudelijk jaarverslag R-newt en R-newt+ 2013 prettig leest volstaat het minder als verantwoordingsdocument dan het jaar daarvoor. Bovendien onthoudt de accountant zich voor het tweede jaar op rij van een oordeel over de geleverde prestaties, omdat hij zich daarover geen betrouwbaar beeld kan vormen. De oordeelonthouding heeft in 2012 geen gevolgen gehad voor de vaststelling van de subsidie.



### 6.3 Aanbeveling

De bestudeerde case toont aan dat, hoewel er stappen gezet zijn op weg naar een resultaatgerichte sturing (met name aan de voorkant), er nog diverse ontwikkelopgaven liggen met name met betrekking tot de verantwoording en de evaluaties (zowel op het niveau van een compleet beleidsveld als individuele subsidies). In de afgelopen jaren zijn er diverse voornemens verwoord om te komen tot een kwalitatieve verbetering van het subsidieproces. De voornemens gericht op het verbeteren van de informatievoorziening aan de raad zijn niet goed uit de verf gekomen.

De Rekenkamer Tilburg pleit niet voor een nieuwe aanpak of nieuwe maatregelen: het bestaande beleidskader en de wet- en regelgeving (waaronder de Algemene subsidieverordening) bevatten voldoende aanknopingspunten om tot een verder gaande verbetering van het subsidieproces te komen. Zo geldt bijvoorbeeld op grond van artikel 4:24 Awb een verplichting tot het eens in de vijf jaar publiceren van een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van subsidies. Tilburg kent een dergelijk periodiek verslag echter niet. In de lokale subsidieverordening is geregeld op welke alternatieve wijze het college wel aan deze verplichting wil voldoen: via het voorstel tot vaststelling van de gemeentelijke jaarrekening, bij de vaststelling van de evaluatie van kadernota's en bij de uitvoering van de 213a-onderzoeken. Het onderhavige navolonderzoek wijst echter uit dat in 'de praktijk' hier geen uitvoering aan wordt gegeven. De raad ontvangt geen informatie over de doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidieverlening. Om als raad regie te voeren op het beschikbaar komen van informatie over de doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidies, doet de Rekenkamer Tilburg daarom de volgende aanbeveling:

*Geef het college de opdracht om de raad periodiek te informeren over de doeltreffendheid en effecten van subsidies. Stel als raad(scommissie) hiertoe een rooster op, zodanig dat de grote subsidies beurtelings aan bod komen.*

Als deze aanbeveling wordt opgevolgd kan de raad in een cyclus de grote<sup>25</sup> subsidies beurtelings aan bod laten komen. Op deze wijze kan de raad zelf regie voeren op het beschikbaar komen van informatie en krijgt hierdoor (naast de reguliere P&C-cyclus) een extra aangrijpingspunt om het effect van subsidieverlening af te zetten tegen de bestuurlijke doelen.

---

<sup>25</sup> Grote subsidiecontracten zijn o.a. ContourdeTwern, Kinderstad, Bibliotheek Midden-Brabant, Mommerskwartier, Theaters Tilburg, Factorium, 013, Stg. Amateurkunst, Traverse, IMW, Novadic Kentron, RIBW, La Poubelle, CBV.